

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA RELATIVO A LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 115/2014.

En sesiones de veinticinco, veintinueve de febrero y primero de marzo de dos mil dieciséis resolvimos la Controversia Constitucional 115/2014 promovida por el Municipio de Cajeme, Estado de Sonora, en contra del acuerdo de veinticinco de septiembre de dos mil catorce mediante el cual el Congreso del Estado determinó no aprobar la cuenta pública del ejercicio fiscal 2013 del municipio actor, aun cuando en el Informe de Resultados de la Cuenta Pública de dos mil trece de Cajeme-Sonora, el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización le otorga una calificación global al municipio de 8.70.

El Congreso del Estado reprueba la cuenta pública del Municipio de Cajeme haciendo suyo el voto particular que formularon los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional integrantes de la Comisión de Vigilancia, en el cual observan lo siguiente:

- Ejercicio de partidas de gastos no contempladas en el presupuesto de egresos por \$3,023,755 pesos.
- \$12,931,028.00 por pago de médico particular y medicinas para funcionarios y servidores públicos.
- \$3,142,747.00 observados en obra pública por falta de claridad en contratos, plazos de entrega, expedientes incompletos, etc.
- \$3,552,187.00 por contratación de servicios por adjudicación directa cuando debieron ser licitados.

Es importante destacar que dichas observaciones derivan del Informe de Resultados del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, las que fueron valoradas por este órgano técnico y sin perjuicio de la responsabilidad a los servidores públicos municipales respecto de las

**VOTO CONCURRENTE RELATIVO A LA CONTROVERSI
CONSTITUCIONAL 115/2014.**

deficiencias en que pudieran haber incurrido, así como del cumplimiento de las observaciones realizadas, determinó siguiendo una metodología preestablecida que la calificación de la evaluación final el desempeño del ayuntamiento es de 8.70.

En la sentencia se estima que el Congreso del Estado de Sonora fundó debidamente el acto, pues de acuerdo con los artículos 42, 64, fracción XXV y 136, fracción XXIV de la Constitución Política del Estado de Sonora el Congreso tiene facultad para revisar y aprobar la cuenta pública del Municipio actor, sin embargo, no lo motivó correctamente, ya que no expuso razonamiento, consideración o motivación en la que explicara la conclusión de no aprobar la cuenta pública del Municipio de Cajeme¹.

La sentencia expone que corresponde al Congreso el examen y aprobación de la cuenta pública con apoyo en los trabajos técnicos que lleva a cabo el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, por lo que para separarse de la calificación deben darse “**razones que apoyen esa determinación**”, ponderando las circunstancias concretas del caso². Asimismo, aclara que dicha conclusión no implica que el Congreso no pueda separarse de las conclusiones a las que arribe la entidad estatal de fiscalización, pero al hacerlo “debe expresar los **razonamientos suficientes** que expliquen esa determinación”³.

Estoy de acuerdo con el sentido de la sentencia que declara la invalidez del acuerdo de veinticinco de septiembre de dos mil catorce mediante el cual el Congreso del Estado de Sonora no aprueba la cuenta pública del Municipio de Cajeme, Sonora, debido a que carece de motivación. Sin embargo, considero que el estándar de motivación para que los Congresos locales se separen de los informes técnicos de las entidades de fiscalización debe ser más exigente y preciso, pues es una forma de garantizar el carácter técnico y no político de la

¹ Foja 84 de la sentencia.

² Foja 85 de la sentencia.

³ Foja 87 de la sentencia.

**VOTO CONCURRENTE RELATIVO A LA CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL 115/2014.**

fiscalización⁴, así como los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad⁵.

⁴ Véase Ríos Cazares, Alejandra y Cejudo, Guillermo M, "La rendición de cuentas del gobierno municipal", en Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo, *La Estructura de la Rendición de Cuentas en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010, pp. 105 y 106.

⁵ **Constitución de Sonora**

Artículo 67. El Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización se constituye como un órgano del Congreso del Estado dotado de autonomía presupuestaria, técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley. Estará encargado de la revisión y fiscalización de los estados financieros y cuentas públicas estatal y municipales. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Para el señalado efecto, serán atribuciones específicas del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización:

A) Revisar los estados financieros trimestrales de los municipios y del Ejecutivo del Estado, que para dicho particular deberán presentarse por los referidos niveles de gobierno, para el exclusivo efecto de formular observaciones si las hay y, en su caso, darles seguimiento, con la finalidad de colaborar con las autoridades administrativas en el cumplimiento de las disposiciones relativas al manejo de fondos públicos.

B) Revisar anualmente las cuentas públicas del año inmediato anterior que deberán presentar los tres poderes del Estado y los municipios.

C) Revisar anualmente las cuentas públicas del año inmediato anterior correspondientes a los organismos constitucionalmente autónomos, quienes deberán presentarlas auditadas por despacho externo de contadores designado por el propio organismo.

D) Fiscalizar los ingresos y egresos, así como el manejo, custodia y aplicación de los recursos públicos de los poderes del Estado y de los Ayuntamientos, incluidos todos los entes, organismos, entidades, dependencias, fideicomisos, fondos y cualesquier otra oficina de cualquier naturaleza que de cualquier modo dependa o forme parte de las entidades estatal o municipales, e igualmente los recursos públicos ejercidos por particulares, incluyéndose para dicho efecto las atribuciones necesarias para verificar que los ejercicios correspondientes se encuentren ajustados a los criterios, los planes y los programas especificados en los presupuestos respectivos.

E) Entregar al pleno del Congreso, por conducto de la Comisión referida en la fracción XXXII Bis del artículo 64 de esta Constitución, los resultados de la revisión de las cuentas públicas a más tardar el 30 de agosto del año de su presentación, incluyéndose en dicha entrega los dictámenes de la revisión, un apartado correspondiente a la verificación del cumplimiento de los objetivos de los programas y demás información que determinen las leyes secundarias.

F) Investigar los actos u omisiones relativos a irregularidades o conductas ilícitas en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos, pudiendo, para este efecto, realizar todas las diligencias que resulten conducentes; incluyéndose visitas domiciliarias a particulares que hubiesen fungido como proveedores de bienes o servicios a la autoridad estatal o municipal, con el exclusivo propósito de compulsar las transacciones correspondientes y la documentación que las sustente, en los términos y con las formalidades previstas para los cateos.

G) Determinar y ejecutar las medidas conducentes a la recuperación de los daños y perjuicios que afecten al erario por el ejercicio indebido o equivocado de recursos públicos, fincando directamente a los responsables las indemnizaciones correspondientes y, en su caso, denunciar ante las autoridades competentes las responsabilidades administrativas y el o los delitos que presumiblemente aparezcan cometidos; de todo lo cual informará al pleno del Congreso por conducto de la Comisión referida en la fracción XXXII Bis del artículo 64 de esta Constitución.

H) Ejercer las atribuciones referidas en los apartados D, F y G con respecto a los ejercicios presupuestales de los organismos constitucionalmente autónomos solamente en los casos en que, a propuesta de la Comisión referida en la fracción XXXII Bis del artículo 64 de esta Constitución, lo determine el pleno del Congreso por votación calificada de dos tercios de los diputados presentes en la sesión.

El Auditor Mayor y los auditores adjuntos del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, durarán en su encargo siete años y podrán ser nombrados, nuevamente, por una sola vez. Dichos funcionarios solo podrán ser removidos por el Congreso por las causas graves que al efecto se determinen en la ley y por la misma mayoría que cada uno requiere para su nombramiento.

La ley definirá formas alternativas de designación del Auditor Mayor del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización para la hipótesis de que, en un plazo breve, no se reúna la votación cameral requerida para dicho nombramiento. La falta de votos para el nombramiento referido nunca podrá ocasionar la permanencia en el cargo de quien haya ejercido la función en el período que concluye.

La ley especificará los requisitos que deberán reunir para su nombramiento el Auditor Mayor y los auditores adjuntos del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, así como las atribuciones que les correspondan.

**VOTO CONCURRENTE RELATIVO A LA CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL 115/2014.**

Si bien es cierto que conforme al artículo 42 de la Constitución del Estado de Sonora la calificación final de la cuenta pública es potestad de la Legislatura estatal⁶, estimo que conforme a los artículos 16, 116, fracción II, sexto párrafo y 134, párrafos segundo y quinto de la Constitución General⁷, para separarse de la propuesta de calificación,

Ni el Auditor Mayor ni los auditores adjuntos del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización podrán formar parte, durante el ejercicio de sus encargos, de partido o asociación política algunos, ni desempeñar empleo, cargo o comisión distintos, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Tanto las oficinas públicas estatales y municipales como los particulares que ejerzan o hayan ejercido recursos públicos, deberán coadyuvar en lo que resulte legalmente necesario para el buen ejercicio de las funciones del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización.

⁶ **Constitución de Sonora**

Artículo 42. Sin perjuicio de su función legislativa ordinaria, en el primer periodo de sesiones ordinarias el Congreso se ocupará de modo preferente de discutir y aprobar las leyes y presupuestos de ingresos y egresos para el año siguiente. En las mismas condiciones, el segundo periodo se destinará, preferentemente, a examinar las cuentas públicas del año anterior y a calificarlas dentro de los cinco meses siguientes a partir de la fecha límite de su presentación ante el Congreso.

Durante los periodos de sesiones extraordinarias la Diputación Permanente ejecutará y vigilará un sistema que será regulado por la ley secundaria para concluir los trabajos que se encuentren pendientes a cargo de las comisiones dictaminadoras, así como para iniciar o continuar cualquier otro trabajo propio de dichas comisiones con el objeto de que éstas reciban y se avoquen al análisis, discusión y, en su caso, dictamen de cualquier iniciativa que se presente durante dichos periodos. Para este último efecto, las iniciativas que se reciban en periodos de sesiones extraordinarias serán turnadas a comisiones por la Diputación Permanente, iniciándose de inmediato los trabajos que correspondan a menos de que uno de los integrantes de dicha Permanente reclame el turno que se le haya dado al asunto, en cuyo caso se incluirá el mismo, para decisión definitiva de turno, en la siguiente sesión que celebre el Pleno del Congreso.

⁷ **Constitución General**

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

[...]

Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Asimismo, deberán fiscalizar las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. Los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización tendrán carácter público.

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, Apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se sujetará a las bases de este artículo y

**VOTO CONCURRENTE RELATIVO A LA CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL 115/2014.**

conclusiones y evaluación que hizo el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización de Sonora conforme a la Ley⁸, deben darse razones técnicas que desvirtúen la metodología o las conclusiones alcanzadas por el Instituto. De lo contrario, se dejaría sin sentido la autonomía técnica que tienen las entidades de fiscalización para el dictado de sus resoluciones protegida por el artículo 116 de la Constitución General y el artículo 67 de la Constitución del Estado de Sonora. Más aún, se vulnerarían los principios de imparcialidad y legalidad de la fiscalización, también previstos en el artículo 116, fracción II de la Constitución General.

En otras palabras, reconocer la constitucionalidad de un acuerdo del Congreso que no aprueba la cuenta pública en contra del informe técnico de la entidad de fiscalización que propone una calificación aprobatoria sin dar razonamientos técnicos que así lo justifiquen, haría de las entidades estatales de fiscalización y de los principios constitucionales que deben regir su actuación una mera fachada de fiscalización. De tal manera, se configuraría un fraude a la

a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

[...]

⁸ **Ley de Fiscalización del Estado de Sonora**

Artículo 40 (vigente al momento de la elaboración del informe de resultados).

El Informe de resultados que el Instituto entregará al Congreso por conducto de la Comisión de Vigilancia en relación con las cuentas públicas correspondientes deberá contener, por lo menos y según sea el caso:

- I.- Las conclusiones y comentarios del Auditor Mayor del proceso de fiscalización;
- II.- Los dictámenes de la revisión y propuesta de calificación de las cuentas públicas;
- III.- La evaluación y resultados de la gestión financiera;
- IV.- La evaluación del cumplimiento y grado de avance que se haya dado al Plan Estatal de Desarrollo y Plan Municipal de Desarrollo respectivamente, así como los programas aprobados en relación con la consecución de sus objetivos y metas, bajo los criterios de eficiencia, eficacia y economía, de conformidad con los presupuestos que fueron aprobados;
- V.- El cumplimiento que se haya dado a la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Gobierno del Estado y a las Leyes de Ingresos y Presupuestos de Ingresos Municipales, al Presupuesto de Egresos del Estado y a los Presupuestos de Egresos Municipales y demás normas aplicables, en la recaudación y aplicación de los recursos públicos;
- VI.- El cumplimiento que los sujetos de fiscalización hubieren dado a las normas y principios básicos de contabilidad gubernamental y las normas de información financiera, así como su apego a las disposiciones legales;
- VII.- El análisis de las variaciones presupuestales con respecto a lo autorizado en el presupuesto correspondiente;
- VIII.- Dictamen que establezca el monto en cantidad líquida de los presuntos daños y perjuicios a la hacienda pública estatal o municipales o al patrimonio de los sujetos de fiscalización, que se hubieran detectado durante el proceso de fiscalización, sin perjuicio de los que se pudieran detectar de manera adicional en los términos de la presente ley;
- IX.- El Pliego de Observaciones y medidas de solventación que hubiere emitido;
- X.- La relación de las solicitudes de información que los sujetos de fiscalización se hubieran negado a cumplir en tiempo y forma ante el Instituto para el desarrollo de sus funciones; y
- XI.- En su caso, los comentarios y observaciones de los sujetos de fiscalización; (sic)

**VOTO CONCURRENTE RELATIVO A LA CONTROVERSI
CONSTITUCIONAL 115/2014.**

Constitución que hizo de la fiscalización una actividad técnica e imparcial y no política, tal y como reconocimos en el precedente la acción de inconstitucionalidad 12/2003⁹.

No es obstáculo a la conclusión anterior que el Congreso que califica la cuenta pública sea un órgano político, pues de lo que se trata es que como órgano deliberante dé razones, en este caso técnicas, para separarse de la metodología o de las conclusiones de la entidad de fiscalización. De hecho, en su evaluación el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización de Sonora hace explícita su metodología, precisando los aspectos del desempeño municipal que revisa y fiscaliza, la clasificación de los municipios en tres grupos, los parámetros de evaluación, las 21 variables que se tomaron en cuenta, los 16 indicadores y las reglas para hacer la evaluación final y la evaluación por cada indicador. Con esta metodología la entidad de fiscalización garantiza la legalidad de su actuación y un trato imparcial a todos los municipios fiscalizados.

En este orden de ideas, considero que si bien el Congreso es el órgano que tiene la última palabra sobre la aprobación o no de las cuentas públicas de los municipios, cuando el Congreso determine apartarse de dicho informe es necesario que emita una motivación precisa con las razones técnicas por las cuales se aparta de lo resuelto por un órgano especializado en la materia, cuya metodología garantiza, en principio, la legalidad de su actuación y un trato imparcial a todos los municipios fiscalizados.

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

⁹ Resuelta por el Tribunal Pleno el 20 de enero de 2004, foja 139.